



JOSÉ ANAILTON GALDINO DOS SANTOS

**AS RESPOSTAS DA UNIÃO EUROPEIA PARA A CRISE MIGRATÓRIA DO  
ORIENTE MÉDIO E NORTE DA ÁFRICA**

João Pessoa

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JOSÉ ANAILTON GALDINO DOS SANTOS

**AS RESPOSTAS DA UNIÃO EUROPEIA PARA A CRISE MIGRATÓRIA DO  
ORIENTE MÉDIO E NORTE DA ÁFRICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para a conclusão do  
Curso de Graduação em Relações  
Internacionais da Universidade Federal da  
Paraíba.

Orientadora: Profa. Dra. Aline Contti Castro

João Pessoa

2016

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

S237r Santos, José Anailton Galdino dos.

As respostas da União Europeia para a crise migratória do Oriente Médio e Norte da África / José Anailton Galdino dos Santos. – João Pessoa, 2016.

51f.: il.

Orientador: Profa. Dra. Aline Contti Castro.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – UFPB/CCSA.

1. União Europeia. 2. Agenda Europeia de Migração. 3. Crise Migratória. 4. Sistema Europeu Comum de Asilo. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU: 327(043.2)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 7,7, o Trabalho de Conclusão de Curso

"As Respostas da União Europeia para a Crise Migratória do Oriente Médio e Norte da África"

Elaborado por

*José Anailton Galdino dos Santos*

Como requisito parcial para a obtenção do grau de

**Bacharel em Relações Internacionais.**

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>a</sup>. Aline Contti Castro – UFPB (Orientador)

Prof<sup>ª</sup>. Ms. Xaman Korai Pinheiro Minillo – UFPB

Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira - UFPB

João Pessoa, 24 de novembro de 2016.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, gostaria de agradecer à minha família pelo apoio emocional e financeiro o qual me foi dado para que eu pudesse ter condições de cursar um curso fora do meu lar. Eu não poderia ter uma família mais acolhedora e que estivesse sempre à minha disposição para tudo que eu precisasse. Por meio da segurança que vocês me dão, eu consigo ter mais liberdade para alcançar meus sonhos.

À Universidade Federal da Paraíba, em especial ao Departamento de Relações Internacionais, a todos os seus funcionários e professores pelo trabalho para prover um curso de graduação de excelente qualidade do qual tive a oportunidade de participar.

À minha orientadora, Profa. Dra. Aline Contti Castro, pelo apoio e disponibilidade em me guiar pelo mundo da pesquisa científica e por todo o trabalho de ajuda na construção e avaliação deste trabalho. Sem dúvidas, o mesmo não teria sido concluído sem a sua participação.

E, por fim, aos meus amigos e companheiros de curso, minha gratidão eterna pela troca de experiências e conselhos, dentro e fora do ambiente acadêmico.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e Aço
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEPOL	Academia Europeia de Polícia
EASO	European Asylum Support Office
Eurodac	European Dactyloscopy
Euratom	Comunidade Europeia de Energia Atômica
Europol	Serviço de Polícia Europeu
Frontex	Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas
JAI	Justiça e Assuntos Internos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMNA	Oriente Médio e Norte da África
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
SECA	Sistema Europeu Comum de Asilo

SIC	Schengen Implementation Convention
SIS	Sistema de Informação Schengen
UE	União Europeia

## **RESUMO**

A União Europeia, no seu processo de formação do bloco, construiu um próprio sistema de asilo, que está relacionado com sua política migratória. A presente pesquisa busca entender as consequências da crise migratória da década de 2010 no território europeu e as respostas dadas pela União Europeia para enfrentar a crise, em especial a Agenda Europeia de Migração. A Agenda procurou harmonizar as responsabilidades dos países membros do bloco para lidar com a crise. Ela avançou em certos pontos, buscando um caráter mais democrático. Contudo, é notório que a Agenda encontrou dificuldades para ser implementada, devido a posicionamentos diferentes por parte dos Estados nacionais. Diante dessas dificuldades, a União Europeia firmou um acordo com a Turquia para lidar com a problemática no curto prazo, não previsto na Agenda.

Palavras-chave: União Europeia; Agenda Europeia de Migração; Crise Migratória; Sistema Europeu Comum de Asilo.

## **ABSTRACT**

The European Union, during its formation process, has built its own asylum system, which is related to its migratory policy. The present research seeks to understand the consequences of the migratory crisis of the 2010 decade in the European territory and the answers given by the European Union to tackle the crisis, especially the European Agenda on Migration. The Agenda has sought to harmonize the responsibilities of the member States to deal with the crisis. It has forwarded at certain points, promoting a more democratic character. However, it is clear that the agenda has found difficulties to be implemented due to different positions by the nation States. Faced with these difficulties, the European Union signed an agreement with Turkey to deal with the problem in the short term, which has not been foreseen in the Agenda.

Keywords: European Union; European Agenda on Migration; Migration Crisis; Common European Asylum System.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 A UNIÃO EUROPEIA E A QUESTÃO MIGRATÓRIA.....</b>	<b>14</b>
2.1 A União Europeia e seu arcabouço institucional.....	14
2.2 A política migratória europeia.....	17
2.3 O Sistema Europeu Comum de Asilo.....	21
<b>3 AS MIGRAÇÕES DO ORIENTE MÉDIO E NORTE DA ÁFRICA E A CRISE MIGRATÓRIA DOS ANOS 2010.....</b>	<b>26</b>
3.1 O panorama das migrações do Oriente Médio e Norte da África para a Europa.....	26
3.2 A crise migratória dos anos 2010 e seus impactos na Europa.....	30
<b>4 AS RESPOSTAS EUROPEIAS À CRISE MIGRATÓRIA.....</b>	<b>33</b>
4.1 A crise migratória e a Agenda Europeia de Migração.....	33
4.2 Os impasses para a aplicação da Agenda Europeia de Migração.....	38
4.3 O acordo entre a União Europeia e a Turquia.....	40
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>44</b>
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>48</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Migrações sempre fizeram parte da história das sociedades. Causadas por diversos motivos, pessoas se deslocaram ao longo dos anos de forma voluntária ou não para diversas partes do mundo. Com a formação dos Estados Nacionais e a delimitação das suas fronteiras, os processos de nacionalismo e a criação das identidades nacionais, as sociedades passaram a se identificar e se reconhecer por características semelhantes. Dessa forma, as migrações passaram a ser analisadas sob uma perspectiva mais estatal, assim como pelos impactos que elas causam nos Estados (EUROPEAN COMMISSION, 2015a).

A década de 2010, para a região do Oriente Médio e Norte da África (OMNA), tem sido marcado por grandes turbulências que têm implicações tanto locais quanto para outras partes do mundo. A crise de refugiados da região tomou proporções gigantescas que forçaram a União Europeia a repensar sua posição frente à questão dos refugiados e imigrantes. O tema tem sido noticiado recorrentemente nos meios midiáticos e tem chamado atenção. Essa situação demandou respostas das instituições europeias e dos governantes para lidar com esse desafio.

A crise trouxe a migração e os refugiados para o centro da agenda política europeia atual. A falta de um posicionamento europeu questionou a capacidade da União Europeia (UE) de adotar uma solução harmoniosa entre os seus membros para lidar com a questão. Isso levou dúvidas sobre a própria capacidade e efetividade das normas europeias.

Entender como o bloco tem lidado com o tema requer conhecimento sobre o funcionamento do mesmo, principalmente sobre sua política de asilo. Os passos iniciais da UE remetem aos anos 1950, impulsionados pelo processo de reconstrução econômica dos países e da cooperação entre Alemanha e França. Iniciado na Europa Ocidental, o processo de integração se iniciou em torno da Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA), com acordo assinado em 1951.

A Comunidade Econômica Europeia (CEE) teve seu tratado assinado em 1957, o Tratado de Roma. Desde então, a livre circulação de pessoas já era visto como um objetivo para a região (CRAIG; BÚRCA, 2003). Contudo, apenas em 1986, com o Ato Único Europeu, é que a questão da livre circulação de pessoas foi enfatizada. Paralelamente, em 1985, o Acordo de Schengen foi assinado para criar uma área de livre circulação entre os cidadãos, mas que permaneceu fora do escopo da UE até 1999, quando o Tratado de Amsterdão entrou em vigor (GUIRAUDON, 2000).

Gibney explica como a temática relativa aos refugiados foi implementada na agenda internacional, acompanhando a evolução da temática dos direitos humanos. Apesar do tema de refugiados ser discutido desde os anos 1950 na Europa, a discussão sobre o posicionamento do bloco frente aos refugiados foi impulsionada pelo Regulamento Dublin I, de 1990, fixando responsabilidade entre os países para os refugiados e solicitantes de asilos dentro da UE. Isso foi necessário, uma vez que as fronteiras intrabloco estavam cada vez mais frouxas para os participantes do bloco e, conseqüentemente, os fluxos migratórios passaram a desafiar essa livre circulação, uma vez que não afetam apenas um país especificamente (GIBNEY, 2010).

O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), de 1999, foi criado para harmonizar as relações entre os Estados e as responsabilidades que cada um deveria tomar. O SECA foi construído de forma gradual, se alargando e promovendo maiores direitos aos asilados. Os Regulamentos de Dublin são propostas de reformas e melhorias para a política de asilo europeia. Cherubini fez um panorama geral sobre o sistema de asilo dentro da UE, que é fundamental para se entender o funcionamento histórico desse sistema, assim como a evolução dele durante os anos e as possíveis debilidades e reformas que podem ser implementadas, principalmente com os impactos da crise de refugiados da última década (CHERUBINI, 2015).

Apesar do histórico de fluxos migratórios da região do OMNA para a Europa, o cenário atual trata da pior crise migratória desde a Segunda Guerra Mundial, o que chama atenção da mídia e da agenda política europeia. Encontrados em um cenário de guerra e péssimas condições, milhares de pessoas tem deixado o Oriente Médio e o Norte da África em busca de uma vida melhor na Europa.

O ano de 2015 presenciou um número superior a um milhão de refugiados para o continente europeu. O maior número de refugiados é oriundo da Síria, Afeganistão e Iraque. Itália e Grécia são os maiores receptores de imigrantes ilegais que buscam asilo no continente europeu. Contudo, os países que mais aceitam os pedidos de asilo são a Alemanha e a Suécia. Essa superlotação na Itália e Grécia retrata uma limitação do programa europeu atual para refugiados, que afirma que o pedido de asilo deve ser feito no primeiro país de chegada do refugiado (GUILD et al, 2015).

Essa crise tem sido um desafio para a União Europeia. O bloco tem procurado agir em diferentes frentes, desde o combate ao tráfico humano até o recebimento e realocação dos refugiados aceitos. Contudo, nos principais pontos de chegada dos refugiados (Grécia e

Itália, respectivamente) são comuns imagens de superlotação dos campos de recebimento de alocação, assim como é notável a lentidão para lidar com os refugiados, o que sobrecarrega o SECA.

Os orçamentos e esforços da Itália e Grécia se mostraram insuficientes para lidar com a crise. Esses países liberaram suas fronteiras para que os refugiados passassem para outros países, o que fez com que outros bloqueassem suas fronteiras, pondo em questão o Acordo de Schengen implementado desde 1985. Essa situação tem forçado a União Europeia a buscar medidas que solucionem a crise, revendo sua política de migração, ao buscar melhorar seus mecanismos de alocação dos refugiados e de recebimento/acolhimento dos mesmos.

A Agenda Europeia de Migração procurou orientar a União Europeia em relação aos passos a ser tomados para lidar com a crise e com as consequências dela. As ações imediatas da agenda correspondem a: salvar vidas no mar; enfrentar as redes tráfico criminosas de refugiados; realocar e reassentar os refugiados; trabalhar com os outros países para prevenir grandes fluxos de refugiados. De modo geral, os pilares da agenda são: reduzir incentivos à migração irregular; controlar as fronteiras; fortalecer o Sistema de Asilo Comum Europeu; e criar uma nova política de migração legal (EUROPEAN COMMISSION, 2015a).

É notório o posicionamento diverso dos países, alguns com maior ativismo (exemplo alemão) dentro da discussão, enquanto outros estão mais afastados, como o Reino Unido. A agenda enfatiza a importância da cooperação para superar a crise no longo prazo e de forma sustentável. Os órgãos europeus são responsáveis pela alocação dos refugiados entre os Estados-membros do bloco, dividindo as responsabilidades no processo de alocação desses refugiados. Além disso, deve-se avançar as negociações sobre a livre circulação dos refugiados, uma vez que eles não se beneficiam do Acordo de Schengen (EUROPEAN COMMISSION, 2015a).

A Agenda avançou em certos pontos, buscando um caráter mais democrático. Contudo, é notório que a Agenda tem encontrado dificuldades para ser implementada, devido a posicionamentos diferentes por parte dos Estados membros. Diante dessas dificuldades, a União Europeia firmou um acordo com a Turquia para lidar com a problemática no curto prazo, que foge do que está previsto na Agenda.

O SECA e a Agenda com suas novas propostas foram modelados para tentar enfrentar a crise, contudo tem encontrados entraves para sua implementação, resultando

em uma ineficácia que tem sido alvo de críticas de diversos órgãos, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Human Rights Watch. O acordo com a Turquia será analisado como uma consequência desses entraves para a implementação da agenda, uma vez que se trata de uma resposta não encontrada nem no SECA nem na Agenda, além de ser considerado como uma violação aos direitos humanos por alguns críticos do acordo.

O presente trabalho busca entender as respostas dadas pela União Europeia às consequências da crise migratória da década de 2010 no território europeu. Procura-se focar nos entraves encontrados para a implementação dessa nova Agenda e como tais entraves levaram ao acordo com a Turquia. Os interesses de cada Estado-membro da UE serão importantes para essa análise, assim como os desafios que essa questão traz ao bloco. O trabalho está composto, além deste capítulo introdutório, de mais quatro capítulos.

Para entender melhor as respostas do bloco, no próximo capítulo, será analisado o processo de integração europeu, as instituições mais importantes dentro do bloco e qual é o tipo de tomada de decisão presente em assuntos como migração, asilo e controle de fronteiras. Após isso, procura-se entender como é a política migratória da União Europeia, desde os passos iniciais do processo de integração e como a política migratória foi evoluindo ao longo dos anos, os marcos históricos e os tratados que fazem parte do escopo da UE. O Sistema Europeu Comum de Asilo será então analisado, além dos regulamentos e as diretrizes que o compõem.

Já o terceiro capítulo procurará entender os fluxos de pessoas da região do OMNA para Europa fazem parte do histórico de imigração europeu. Além desse histórico, será analisada a situação dos imigrantes que vivem na Europa, principalmente oriundos do OMNA. Os acontecimentos da crise serão explicados para montar um panorama geral, enfatizando como essa crise de 2010 difere dos fluxos normais de migração, dada a uma grande magnitude. Encerrando esta seção, os impactos da crise atual para o bloco europeu serão traçados.

O quarto capítulo está encarregado de analisar a principal resposta dada pelo bloco à crise migratória: a Agenda Europeia de Migração. Após a descrição dessa agenda por parte da Comissão Europeia, serão demonstrados os principais impasses para a sua implementação. A Agenda gerou bastante discussão dentro da UE e foi notável a divergência de interesses nacionais dos países membros. Fora do escopo do que a Agenda

pretendia, é assinado um acordo entre a União Europeia e a Turquia, como solução temporária para a crise.

Por fim, serão feitas considerações finais sobre os resultados obtidos pela pesquisa aqui descrita. Procura-se, com essa pesquisa, analisar os avanços e retrocessos da Agenda para migração europeia, além das razões que levaram a assinatura de um acordo com a Turquia para que esse país recebesse refugiados sírios em troca de assistência financeira para os refugiados, isenção de vistos para turcos e aceleração no processo de entrada turca no bloco.

O conjunto de materiais para o trabalho é composto de fontes primárias (os próprios documentos oficiais da União Europeia e as atas das reuniões), artigos e livros que estudam o processo de integração europeu, os direitos humanos, migrações, refugiados, o Sistema Europeu Comum de Asilo e outros temas que estão envolvidos na discussão do tema da pesquisa. A observação aplicada será sistemática, não participante e individual.

A pesquisa realizada será descritiva, uma vez que se pretende observar, registrar, analisar e correlacionar os fatos e as variáveis sem manipulá-los, buscando a melhor precisão possível. A pesquisa também será exploratória, entendendo a situação atual e descobrindo novas relações existentes para entender essas respostas europeias dadas à crise.

A metodologia utilizada durante a pesquisa será qualitativa, uma vez que o objetivo da pesquisa é operar as respostas da União Europeia e os entraves que são encontrados na implementação delas. A análise dos dados sobre o número de refugiados, orçamentos e outros indicadores que envolvem o tema servirão para auxiliar o entendimento das ações tomadas pelo bloco e as respostas dadas com sua real efetivação.

## **2 A UNIÃO EUROPEIA E A QUESTÃO MIGRATÓRIA**

Este capítulo vai discutir a política migratória da União Europeia e o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). É analisado o processo de integração europeu, as instituições mais importantes dentro do bloco e qual é o tipo de tomada de decisão presente em assuntos como migração, asilo e controle de fronteiras. Após isso, procura-se entender como é a política migratória da União Europeia, desde os passos iniciais do processo de integração e como a política migratória foi evoluindo ao longo dos anos, principais com os marcos históricos e os tratados que fazem parte do escopo da UE.

O Sistema Europeu Comum de Asilo será então analisado, além dos regulamentos e as diretrizes que o compõem. O SECA foi introduzido em 1999 como mecanismo de harmonizar as políticas dos Estados-membros europeus e a crise mostrou algumas debilidades desse sistema. Por meio dessa análise, será possível entender melhor quais os impactos da crise migratória dos anos 2010 e como é o arcabouço institucional europeu para a temática migratória, em especial para os refugiados.

### **2.1 A UNIÃO EUROPEIA E SEU ARCABOUÇO INSTITUCIONAL**

O processo de integração europeia tem raízes históricas. Apesar de o processo ter sido iniciado no século XX, no Congresso de Viena de 1815 já se pensava em uma organização no continente europeu com um formato de federação. O projeto não seguiu em frente, principalmente por causa da defesa das soberanias nacionais. Outra iniciativa foi dada com a Liga das Nações, contudo a aproximação entre os Estados europeus só se intensificou após o fim da Segunda Guerra Mundial, com resultados em políticas concretas (HERZ, 2004).

Os primórdios da União Europeia remetem à criação da Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA), pelo Tratado de Paris de 1951, mas que entrou em vigor em 1952, assinado pela Alemanha Ocidental, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos. A CECA é considerada um marco dentro do processo de formação do bloco.

A CECA é considerada a origem do que se tornaria a União Europeia. Sua preocupação foi política e de segurança ao lidar com as desavenças entre Alemanha e França no pós-guerra; assim como uma preocupação econômica, ao se preocupar com a cooperação nas indústrias de carvão e aço, importantes para a reconstrução do continente.

Pelo Tratado de Roma, de 1957, foi estabelecido o mercado comum europeu, por meio da Comunidade Econômica Europeia (CEE)

As leis europeias supranacionais têm bastante impacto nas ações dos países europeus, sejam eles os membros ou os países vizinhos. A União Europeia foi se integrando por meio de três comunidades distintas (CEE, Euratom e CECA), cada uma com as suas próprias instituições, integradas somente em 1967, com o Tratado de Bruxelas, na Comunidade Europeia. Os corpos principais originais da união foram a Comissão Europeia, o Conselho, a Corte de Justiça Europeia e o Parlamento e eles são importantes para a análise das respostas europeias à crise migratória dos anos 2010.

Como afirma Wallace (WALLACE, 2005), a Comissão Europeia é designada tanto para as atividades executivas quanto de secretariado no sistema institucional europeu. Sua primeira versão foi a Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e Aço, de 1951, com um caráter já supranacional. Ao longo do processo de integração, a Comissão teve que desenvolver credibilidade, expertise e as bases para possuir poder político dentro da união.

A Comissão exerce suas responsabilidades de maneira coletiva. Suas decisões e propostas para o Parlamento e o Conselho devem estar de acordo por todo, até mesmo com o método da simples maioria. O Presidente da Comissão, assim como seus cinco vice-presidentes e os outros membros da instituição, é eleito pelo comum acordo dentro do Conselho Europeu, geralmente por maioria qualificada. Com o Tratado da União Europeia, de 1992, o Parlamento passa a ser consultado para a nomeação dos cargos, assim como os cargos dos membros da Comissão passam a ter cinco anos.

A Comissão é organizada em departamentos de acordo com as várias áreas da atividade política. A sua atuação depende muito da área em questão, podendo ter um papel mais ativo até mesmo de observador. A Comissão costuma definir a agenda política do bloco. É de sua competência trabalhar com as instituições nacionais dos países-membros, para implementar as legislações e os programas europeus.

O Conselho Europeu se caracteriza por ser tanto uma instituição quanto um conselho dos governos membros da UE. Na lei, o Conselho é entendido como um corpo unitário, apesar de ser geralmente representado por ministros dos países membros, mas também pode ser composto pelos chefes de governo, assim como outros oficiais. O Parlamento Europeu costuma ser co-legislador em algumas decisões.

O Conselho mantém relação constante com os governos nacionais. Os governos nacionais tendem a se relacionar com o Conselho por meio dos ministros específicos de



cada área específica debatida. As negociações do órgão costumam ser em tornos das propostas de ação para o bloco, que tendem a se similar aos rascunhos elaborados pela Comissão. O Conselho tende também a contribuir com *inputs* para a Comissão em temas específicos. A presidência do Conselho é feita por meia de um rodízio de seis em seis meses entre os países membros. Ela participa das maiorias dos encontros dentro da instituição, excetos aqueles que não envolvam temas sensíveis.

A Corte de Justiça Europeia é composta por um juiz de cada Estado membro e advogados gerais, nomeados pelos Estados por um período de seis anos. Desempenha um papel importante no bloco, uma vez que é acionada pela sociedade civil, empresas e Estados-membros sobre diversos temas. Com o Ato Único Europeu, de 1986, foi criada a Corte de Primeira Instância, responsável pelo julgamento dos casos envolvendo indivíduos. Essa medida foi tomada devido ao grande número de casos levados à Corte.

A Corte estabeleceu dois princípios básicos: o efeito direto e o predomínio sobre o direito nacional. O primeiro estipula que o direito europeu seja diretamente aplicável aos Estados membros, sem necessidade de um processo de incorporação à jurisprudência doméstica. O segundo significa que o direito comunitário deve prevalecer, mesmo que o direito nacional tenha sido criado primeiro, e que o direito comunitário seja aplicado de maneira uniforme. As normas constitucionais estão excetuadas desse último princípio, uma vez que são consideradas como superiores ao direito comunitário em diversos Estados-membros (HERZ, 2004)

Já o Parlamento Europeu foi criado apenas com um caráter consultivo, mas desde o Tratado de Maastricht, alargou seus direitos legislativos, participando do processo de tomada de decisão europeu por meio de consentimento, consulta cooperação ou codecisão. O Parlamento também é responsável pela aprovação dos membros da Comissão, podendo até retirá-los por aprovação da maioria qualificada. Os membros do Parlamento são eleitos diretamente pelos cidadãos dos Estados membros, por cinco anos, o que o faz o órgão do bloco com a maior legitimidade democrática (HERZ, 2004, p. 183).

A União Europeia opera através de vários tipos de métodos, com diferentes práticas institucionais e que se modificam ao longo do tempo. Essa variedade pode ser adaptada a diversos fatores internos quanto externos. Alguns métodos dependem menos das suas instituições e mais dos Estados-Membros. Dentro desses métodos, Wallace (WALLACE, 2005) identifica o método transgovernamentalismo intensivo como o método mais

utilizado dentro do bloco para assuntos mais delicados e que tangem à soberania dos países e que estão além das competências do bloco.

Wallace afirma que esse tipo de cooperação tem se mostrado menos constrangedora para os países. Os chefes de Estado e de governo são importantes atores, assim como os pequenos grupos que se formam entre eles. O próprio caso do Tratado de Schengen foi acordado fora do escopo da União, principalmente por iniciativa dos governos francês e alemão, como citado anteriormente.

O transgovernamentalismo intensivo é caracterizado, segundo Wallace, por: um envolvimento maior do Conselho; uma predominância do Conselho de Ministros na consolidação da cooperação; sem envolvimento da Corte de Justiça ou do Parlamento Europeu; envolvimento de *policy-makers* nacionais-chave; falta de transparência para os parlamentos nacionais e os cidadãos; tendência em gerar políticas conjuntas de forte impacto.

Esse tipo de cooperação é o mais usado nos regimes europeus mais fortes. E, dentro do bloco, esse método tem contribuído para desenvolver cooperação cumulativa e que se expande com o tempo. As áreas como a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), o Justiça e Assuntos Internos (JAI) ou a União Monetária são processos de cooperação que, por meio desse método, foram sendo desenvolvidas, pelo trabalho de arranjos políticos formais e informais, bilaterais e multilaterais, por meio de instituições *ad hoc* e consolidadas. Esses domínios têm sido mais frequentes em temas mais recentes. Nesses casos, apesar de apresentarem instituições consideradas debilitadas ou de fraco poder, as mesmas conseguem produzir políticas de forte impacto, ou que ao menos tornam capazes de produzir políticas fortes.

## 2.2 A POLÍTICA MIGRATÓRIA EUROPEIA

O processo de integração europeu, a partir dos anos 1950, também coincidiu com a entrada dos refugiados na agenda internacional. O bloco foi evoluindo ao longo dos anos, expandindo suas áreas de integração e introduz a temática das migrações e, dentro dela, a questão dos refugiados e do asilo.

Gibney (2010) explica como a temática relativa aos refugiados foi implementada na agenda internacional, acompanhando a evolução da temática dos direitos humanos. Apesar do tema de refugiados ser discutido desde os anos 1950 na Europa, a discussão sobre o

posicionamento do bloco frente aos refugiados foi impulsionada nos anos 1990, prevendo responsabilidade entre os países para os refugiados e solicitantes de asilos dentro da UE. Isso foi necessário, uma vez que as fronteiras intrabloco estavam cada vez mais frouxas para os participantes do bloco e, conseqüentemente, os fluxos migratórios passaram a desafiar essa livre circulação, uma vez que não afetam apenas um país especificamente.

Cherubini (2015) afirma que, para entender o sistema de asilo dentro da UE, é fundamental analisar o funcionamento histórico desse sistema, assim como a evolução dele durante os anos e as possíveis debilidades e reformas que podem ser implementadas, principalmente com os impactos da crise de refugiados da última década. A Convenção de Genebra de 1951 foi um marco na temática de refugiados. Durante essa convenção, foi assinado o primeiro tratado internacional regulando o direito de asilo. Para se ter direito a esse asilo, uma definição de refugiado foi criada, contudo restrita.

A definição de refugiado foi evoluindo ao longo dos anos, principalmente pelas limitações encontradas na definição da Convenção de Genebra: uma temporal e outra geográfica. A limitação temporal dizia respeito ao status de refugiado ser somente aplicado aos casos relacionados com a Segunda Guerra Mundial. Essa limitação somente foi eliminada no Protocolo de 1967 (UNHCR, 1951). A segunda limitação, a geográfica, configura o status somente a movimentos ocorridos, em sua maioria, no continente europeu. Apesar dessas limitações, além dos Estados possuírem o poder de configurar o status de refugiado, a Convenção deixou como principal marco o princípio de *non-refoulement*, que proíbe o país a devolver o asilado para seu país de origem, mesmo após a ameaça ser eliminada no país de origem.

A livre circulação da população economicamente ativa do bloco já era mencionada no Tratado de Roma, de 1957 (EUROPEAN COMMISSION, 1957). Contudo, como mostra Guiraudon, uma política europeia comum para a imigração só foi incentivada após 1985. O Tratado de Roma não continha nenhuma menção ao asilo, contudo as instituições da CEE tiveram que lidar com a questão do asilo, uma vez que previa a livre circulação de pessoas (GUIRAUDON, 2000).

O Ato Único Europeu, de 1986, tratou de questões socioeconômicas do bloco e a questão migratória passou a ter mais espaço nas discussões do bloco (EUR-LEX, 1986). Com a criação da área de Schengen e a livre-circulação de pessoas no bloco, tornou-se necessário uma maior discussão sobre a harmonização das políticas dos países-membros sobre os refugiados. A livre circulação de pessoas é uma liberdade fundamental da União

Europeia, estando expressa desde os seus tratados originais, mas que foi reafirmada pelo Ato Único Europeu mencionado acima. Dos seis membros fundadores do bloco, cinco assinaram o Tratado de Schengen fora do escopo da UE em 1985, com exceção da Itália. Essa iniciativa foi mais pressionada pelos governos da França e Alemanha por motivos econômicos nas suas fronteiras (GUILD et al, 2016).

O Acordo Schengen foi incorporando outros países, mas criou um sistema à parte do bloco, ao mesmo que cobria partes do território da União Europeia. Essa situação foi resolvida com o Tratado de Amsterdam em 1999, quando o Acordo Schengen foi incorporado aos acordos do bloco (EUROPEAN PARLIAMENT, 1997). Apesar da incorporação do Acordo dentro do aparato jurídico da UE, a livre circulação de pessoas sempre foi um assunto delicado dentro do bloco, podendo ser considerado um fator de instabilidade para alguns países-membros (GUILD et al, 2016, p. 21).

A área Schengen é composta atualmente por 26 países (membros e não-membros da UE). Os países da área estão sob o regimento do Código de Fronteiras do Schengen, codificado em 2006. A área de Schengen, portanto, tornou a cooperação intergovernamental no bloco uma questão inevitável, fato que levou, em 1990, à Convenção de Dublin, determinando a responsabilidade do Estado para examinar o processo de aplicação de um dos membros da comunidade europeia (GUILD et al, 2016, p. 22).

Com o Tratado de Maastricht de 1992, que entrou em vigor em 1993, a questão da cidadania comum foi incorporada aos países do bloco. O tratado que deu início à União Europeia introduz dois novos pilares ao processo de integração da região. O pilar já existente é constituído pela Comunidade Europeia, pela Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA) e pela Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom), que abrange as áreas onde os Estados-Membros exercem sua soberania de maneira conjunta com os outros por meios das instituições europeias. O método adotado por esse pilar é o método comunitário, com três etapas: a proposta é elaborada pela Comissão; depois passa pela adoção do Conselho e do Parlamento, além da vigilância do Tribunal de Justiça (EUR-LEX, 1992).

O primeiro novo pilar de Maastricht inaugura a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), substituindo o Ato Único Europeu. Por meio deste pilar, os Estados devem tomar ações comuns em temas de segurança e política externa. O segundo novo pilar engloba a área de Justiça e Assuntos Internos (JAI), formado pelos ministros dos

Estados-membros. Ambos os pilares são criados pelo tratado e o método adotado por eles é o intergovernamental que, em geral, tende a ser decidido por unanimidade, ou transgovernamental, onde o Conselho exerce um maior papel nesse tipo de tomada de decisão.

A permeabilidade dentro da Europa tem demandado uma maior cooperação entre os países membros para lidar com alguns problemas, como comércio ilegal e terrorismo. O terceiro pilar inaugurado pelo Tratado de Maastricht deu à área de JAI um foco central dentro do processo de integração, junto ao de política externa e segurança e a Europa das comunidades.

A cooperação nas áreas de combate ao crime, controle de fronteiras, imigração e asilo têm se desenvolvido de um intergovernamentalismo mais solto para uma colaboração mais sistemática dentro da União, resultando numa estrutura híbrida institucional, formada por compromissos rígidos e arranjos flexíveis entre os Estados membros. De acordo com Levenex e Wallace (LEVENEX; WALLACE, 2005), a Alemanha estimulou a anexação do pilar de JAI dentro da União desde os anos 1990. Os autores consideram a Alemanha como um dos líderes nessa área.

Diferentemente da integração econômica, o JAI lida mais com assuntos de política doméstica e sistemas jurídicos nacionais, com certa afinidade com a questão da soberania. A evolução de uma resposta comum dentro do bloco para os diversos assuntos na área de JAI marca uma nova trajetória na integração europeia. Essa integração reside tanto no aparato tradicional das instituições europeias e dos seus membros quanto fora do escopo deles. Eventos como o fim da Guerra Fria, a pressão migratória vinda do Leste Europeu e o avanço do Acordo de Schengen fizeram pressão para uma maior cooperação.

Como mencionado anteriormente, os temas de JAI foram sendo incorporados desse do processo de integração europeu aos poucos. Com o aumento dos fluxos de pessoas devido à livre-circulação e a cidadania comum, a preocupação com essa área se tornou cada vez maior. Em 1990, dois importantes tratados internacionais foram assinados: o Schengen Implementation Convention (SIC) e a Convenção de Dublin. O primeiro estabeleceu medidas para a remoção dos controles de fronteiras, cobrindo áreas como asilo, regime comum de vistos, imigração ilegal, competências das políticas fronteiriças e um sistema comum para o compartilhamento de dados pessoais - o Sistema de Informação Schengen, SIS. Já a Convenção de Dublin incorporou regras comuns de asilo dentro do

SIC e estabeleceu ao país de chegada do refugiado a responsabilidade por todo o processo de pedido de asilo (LEVENEX; WALLACE, 2005).

Um dos problemas encontrados na cooperação do JAI foi a diversidade encontrada nos papéis desempenhados pelos ministros de justiça e do interior nos países membros. Da mesma forma, os Estados membros possuíam divergência na maneira como lidavam com os crimes de fraude, tráfico e no controle das suas fronteiras. No final da década de 1990, os encontros e negociações na área de JAI se tornaram mais frequentes.

Maastricht ainda trouxe a ideia de cidadania comum entre os cidadãos que estão no bloco. Por meio dela, qualquer cidadão nacional de um país-membro é considerado europeu, com seus direitos de circular, residir, votar, ser eleito, de petição frente ao Parlamento e de queixa junto ao Provedor de Justiça Europeu. Tem direito também à proteção diplomática por outro país do bloco quando o seu país de origem não tiver embaixadas em determinado território (EUR-LEX, 1992).

A maior preocupação com a livre-circulação dos refugiados só foi mais amplamente discutida com o Tratado de Amsterdam de 1999 e, posteriormente, com a criação do SECA, formado por regulamentos e diretrizes para lidar com a questão dos refugiados e dos aplicantes ao refúgio. Já por meio do Tratado de Lisboa, de 2009, o tratado procurou incorporar cooperação policial e judicial, aproximando as políticas para tratar de temas como vistos, imigração e asilo.

## **2.3 O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO**

Com a evolução da livre circulação de pessoas dentro do bloco, a questão do asilo passou a fazer parte da agenda dentro da União Europeia. Como citado acima, a partir dos anos 1980, ocorreu uma maior convergência dos países membros da UE para que as fronteiras entre os países fossem abolidas, fortalecendo o mercado comum. Contudo, uma maior liberalização intrabloco requer uma maior proteção externa ao bloco, o que implica em mudanças para as áreas de refúgio e de imigração (GUIRAUDON, 2000). Com o Acordo de Schengen foi assinado em 1985, houve uma harmonização das políticas de vistos, direito aos refugiados, além do monitoramento das fronteiras do espaço criado.

A procura por uma maior harmonização das políticas dos países do bloco para os levou a Convenção de Dublin e o Regulamento de Dublin, que buscava lidar com o problema das múltiplas escolhas que os refugiados faziam no pedido de asilo, além da

diversas de políticas nacionais que cada Estado membro possuía. Essa preocupação com a harmonização se deu, principalmente, em relação aos conflitos que ocorriam nos Bálcãs, que levou a um aumento no número de refugiados para a União Europeia (EUROPEAN UNION, 2014).

Em 1999, na Finlândia, o Conselho Europeu se reuniu para a criação de uma área comum para lidar com essas questões. Essa reunião levou ao Programa de Tampere 1999-2004, que foi primordial para a implementação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Dessa forma, buscou aplicar uma legislação europeia comum para os refugiados. A primeira fase do SECA terminou em 2006, com a implementação do Programa de Haia. A fase posterior do sistema está sob as diretrizes do Programa de Estocolmo, completado no final de 2014, para lidar principalmente com o alargamento europeu e a harmonização das políticas com esses novos países.

Apesar da proposta do SECA de harmonizar as políticas nacionais em relação ao asilo, essa questão ainda é bastante delicada dentro do bloco. O SECA busca promover padrões mínimos para aqueles que estão pedindo asilo no continente europeu. A Comissão Europeia entende o asilo como uma obrigação internacional desde a Convenção de Genebra. De acordo com a Comissão Europeia, o SECA entende como asilo um direito às pessoas que estão sofrendo perseguição ou algum dano e que necessita de proteção internacional.

Por meio de padrões mínimos, o SECA garante que o apoio e o processo de asilo ocorram de forma harmônica entre os países da União Europeia. De acordo com o SECA, o processo de asilo ocorre por meio das seguintes etapas: a) pedido de asilo é feito; b) os aplicantes recebem condições básicas de recepção; c) são retiradas digitais enviadas para base de dados do Eurodac; d) o requerente é entrevistado para saber se ele é apto para o status de refugiado ou de proteção subsidiária; e) ou o status é garantido ao requerente junto com certos direitos ou ele é negado (podendo ser apelado em corte uma vez).

O Euradac citado acima, criado em 2000 e que iniciou as operações em 2003, serve para facilitar a determinação do responsável pelo processo de asilo de acordo com as digitais tiradas na entrada do solicitante no bloco, melhorando a aplicação dos acordos e padrões acordados pela Convenção de Dublin, de 1990. Alguns ajustes foram demandados para essa regulação, principalmente devido aos problemas de atraso na transmissão dos dados entre os Estados-membros e para proteger os dados.

Nas reformas da Eurodac de 2013, prazos foram definidos para a transmissão dos dados entre os países. Os dados dessa base passaram a ser usados pelas políticas e agências de inteligência europeia a comparar com outras bases para encontrar possíveis criminosos, ligados ao terrorismo e a outros crimes graves, além de ser usada com a base de dados do Sistema de Informação de Vistos. Outra reforma foi a proibição do compartilhamento da Eurodac com outros países fora do SECA.

Os Regulamentos de Dublin são bastante marcantes na temática de refugiados dentro da União Europeia e estão inseridos dentro do SECA. O Regulamento Dublin II, de 2003, estabeleceu critérios e mecanismos para a determinação do Estado-membro responsável, aquele que teve maior participação na entrada ou residência do requerente dentro do bloco. Mas se verificou necessária uma maior pressão sobre casos particulares, principalmente levando em consideração as capacidades de recepção dos Estados e seus sistemas de asilo.

O Regulamento de Dublin III, acordado pelo Parlamento e Conselho europeus em 2013 para entrar em vigor em 2014, procura ampliar a proteção ao requerente. Os procedimentos previstos buscam gerenciar melhor momentos de crise, principalmente trabalhando com as falhas encontradas nos sistemas nacionais de asilo ou problemas particulares que dificultem o processo de asilo como um todo. O Regulamento de Dublin III ainda ampliou os serviços oferecidos aos aplicantes, aumentando a garantia de proteção ao menores de idade, buscando promover a reunificação familiar, ao mesmo que permitia os aplicantes e ter entrevistas compulsórias caso tivessem alguma queixa sobre o processo. Ainda promoveu o direito do aplicante a permanecer no país com os direitos garantidos, mesmo durante o processo de apelação sem cobrança pela assistência legal (EUROPEAN UNION, 2014, p. 7).

Há algumas diretrizes dentro do SECA que procuram melhorar o sistema. A Diretriz de Procedimentos de Asilo de 2005 põe regras sobre todo o processo de requerimento de asilo: sobre o requerimento, como o requerimento deve ser analisado, a ajuda que o requerente receberá, como apelar em caso da primeira negação do pedido, e se o aplicante poderá permanecer no território enquanto está apelando em corte.

A reforma nessa diretriz, assinada em 2013 para começar a funcionar em 2015, procura trazer mais eficiência ao sistema, ao mesmo tempo em que torna as decisões mais justas entre os países. As principais conquistas dessa diretriz, de acordo com a Comissão Europeia, são: regras claras sobre como se aplicar para o asilo; rapidez durante todo o



processo; diminuição dos gastos; melhor suporte aos requerentes; maior regularização para casos especiais; regras claras para o processo de apelação; e melhoria na capacidade dos Estados em lidar com o problema.

Outra importante diretriz dentro do SECA é a Diretriz de Condições de Recepção, de 2003. Essa diretriz lida com as condições mínimas de recepção do requerente asilo enquanto espera pela finalização do seu processo. Ela garante que o aplicante tenha direito à moradia, comida, cuidados sanitários e emprego, além de apoio médico e psicológico.

A reforma dessa diretriz, assinada em 2013 pelo Parlamento e Conselho Europeus para começar a implementar em 2015, procura harmonizar ainda mais os padrões sobre a recepção. Assim como a nova Diretriz de Procedimentos de Asilo, a reforma trouxe mensuráveis mais claras, designando os direitos dos aplicantes sejam totalmente cumpridos. Essa nova diretriz procura: diminuir o tempo de detenção dos aplicantes; proibir a detenção de pessoas vulneráveis; promover garantias legais de queixas dos aplicantes sobre o requerimento e a detenção; implementar condições específicas para as facilidades da detenção e acesso à comunicação com advogados, organizações não-governamentais e familiares. Além de obrigar a um atendimento individual aos aplicantes, ela garante direito à emprego em um período máximo de 9 meses.

A outra diretriz do SECA é a Diretriz de Qualificação, assinada em 2004, responsável por especificar padrões para a garantia de proteção internacional. Por meio dela, são estabelecidos direitos de: proteção contra do *refoulement*; permissão de residência; documentos para viajar; acesso a emprego; acesso à educação; bem-estar social; cuidados sanitários; acesso à acomodação e às facilidades de integração. Essa diretriz ajudou a fortalecer a garantia internacional dos aplicantes a esses padrões mínimos, uma vez que pelas outras diretrizes, essa garantia estava sob a responsabilidade de cada Estado-membro.

A reforma dessa diretriz, formulada em 2011 e aplicada a partir de 2013, contribuiu para melhorar o processo de tomada de decisão e garantir que pessoas sofrendo perseguição, guerras e tortura sejam tratadas de forma justa e uniforme. Por meio de determinações mais rígidas, o processo de asilo será mais eficiente, além de uma prevenção a fraudes e uma maior coerência entre as cortes europeias. Ela ampliou o período de permissão de residência, além dos diretos para todos os beneficiários de proteção internacional, sejam para refugiados ou para aqueles que estão sob proteção subsidiária.

Dentro do SECA, há o European Asylum Support Office (EASO), agência da União Europeia que começou a operar em 2011, responsável por dar assistência aos países-membros do bloco para que os mesmos possam cumprir com as obrigações internacionais. A EASO possui vasto conhecimento e *expertise* na temática de asilo e procura contribuir para o SECA, facilitando, coordenando e fortalecendo a cooperação entre os Estados-membros. Além de todo o suporte técnico e prático, a EASO ajuda tanto o bloco em geral quanto com as especificidades de cada país. A EASO também procura participar do processo de criação de políticas por meio dos seus inputs.

A EASO ainda contribui para o SECA à medida que busca cooperação com os países do Terceiro Mundo para melhores soluções, com programas de proteção e até mesmo de reassentamento dos refugiados. Por meio de todo esse suporte técnico, seja permanente ou emergencial, as análises e informações da EASO contribuem para uma maior coordenação entre a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia e as demais agências do bloco (EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, 2016).

### **3 AS MIGRAÇÕES DO ORIENTE MÉDIO E NORTE DA ÁFRICA E A CRISE MIGRATÓRIA DOS ANOS 2010**

O terceiro capítulo está encarregado de mapear os acontecimentos da década de 2010 que colocaram em dúvida o funcionamento da política europeia de migração e refugiados e o Sistema Europeu Comum de Asilo.

Este capítulo procura, primeiramente, explicar os antecedentes e o histórico das migrações do OMNA para a Europa. Em seguida, serão avaliados o desenrolar e as consequências da crise de refugiados atual, seus fluxos e os principais países envolvidos na crise. Por fim, serão analisados os impactos da crise atual de refugiados do OMNA para a Europa.

#### **3.1 O PANORAMA DAS MIGRAÇÕES DO ORIENTE MÉDIO E NORTE DA ÁFRICA PARA A EUROPA**

As migrações são fenômenos recorrentes durante toda a história europeia e o continente europeu é marcado pelas migrações de diferentes povos, mesmo nos momentos em que as migrações foram compostas de poucos fluxos, como na Idade Média, os processos migratórios estiveram presentes.

Bouscaren afirma que o continente europeu é bastante povoado e urbanizado, diferente de outras regiões do mundo em que há menos concentração populacional. As migrações que marcaram a construção da Europa possuem certas tendências, principalmente por se tratar de uma região com grandes impérios históricos, onde as relações metrópole-colônia ainda exerce influência nos fluxos migratórios. Tanto as migrações intra quanto extra-bloco são relevantes, mas o autor nota que houve um maior crescimento de permissões dadas a cidadãos fora do bloco do que entre o próprio bloco (BOUSCAREN, 1969).

Alguns exemplos identificados pelo autor são dos turcos, que principalmente durante a década de 1960, migraram expressivamente para a Alemanha Ocidental e Bélgica. Entre os imigrantes europeus de maior número para o bloco nessa época, podem ser identificados os portugueses, espanhóis e gregos.

Diferente dos Estados Unidos, a população europeia carrega uma imagem de imobilidade. De acordo com Favell, ela está relacionada à conservação das suas raízes culturais, o que favoreceu essa imagem tradicional de poucas mudanças. Apesar de menores fluxos de migração se comparados aos fluxos norte-americanos, os fluxos nesta região foram primordiais para a construção da Europa (FAVELL, 2009).

Favell afirma que em certos momentos, esses fluxos foram mais marcantes. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o continente passou por um momento de reconstrução, o que demandou a participação de imigrantes, uma vez que o evento causou milhões de mortes e comprometeu a força de trabalho europeia.

Já nos anos 80 e 90, ocorreu outro grande aumento dos fluxos internacionais de pessoas. Além disso, os fenômenos da interdependência e da globalizado, ao integrar mais as economias de diversas partes do mundo, até mesmo com o papel das grandes multinacionais, houve uma demanda por mão-de-obra mais barata, uma vez que a economia mundial estava se tornando cada vez mais segmentada e a população europeia deixou de realizar certos tipos de trabalho (os denominados subempregos), o que favoreceu a demanda por imigrantes para a realização desses tipos de serviços.

Em um período mais recente, o aprofundamento e alargamento do processo de integração europeu, principalmente nos anos 2000, com novas entradas de membros oriundos da Europa Oriental, acabaram servindo para suprir essa necessidade, ao mesmo tempo em que favorece o repúdio a imigrantes de outras localizações.

Favell identifica três grandes fluxos migratórios importantes no continente europeu. O primeiro grupo diz respeito aos imigrantes étnicos não-europeus tradicionais. Esses imigrantes são de etnias diferentes das europeias e costumam ter dificuldades na assimilação das culturas europeias em que estão inseridos. Esse fluxo é o mais responsável pelo abastecimento do mercado de subempregos na Europa. Eles sofrem pressões nacionais até hoje, como os casos dos turcos na Alemanha e dos argelinos na França. Historicamente, esse grupo está ligado à relação metrópole-colônia, onde a maioria dos imigrantes vinham das ex-colônias europeias. Atualmente, esse fluxo é bastante influenciado pela relação de centro-periferia do sistema mundial, com a globalização e polarização da economia mundial, onde países desenvolvidos são mais atraentes para imigrantes de países localizados na periferia do sistema. Esses fluxos não estão mais tão ligados a questões históricas de colonização como antes (FAVELL, 2009).

O segundo grupo identificado são os *eurostars*. Eles representam a ideia cosmopolita e supranacional da União Europeia. Os *eurostars* costumam possuir boa formação educacional e habilidades que são requeridas principalmente por empresas multinacionais. O fluxo desse grupo de imigrantes é advindo, em sua maioria, das eurocidades (cidades cosmopolitas e que estão mais desapegadas das identidades nacionais). Os *eurostars* possuem livre-circulação no bloco, mas representam apenas uma pequena parcela do total de imigrantes.

As primeiras migrações desse fluxo se concentraram para os países ocidentais europeus, principalmente os envolvidos no processo de integração europeu, como França, Alemanha, Itália, Holanda, Luxemburgo e Bélgica. Contudo, com o alargamento desse processo, o fluxo, hoje em dia, é composto em sua maioria pelo deslocamento de pessoas dos países do Sul e Centro para os países da Europa Ocidental, que costumam pagar melhores salários e disporem de melhores condições de vida.

O terceiro grande grupo é o mais recente e comporta os imigrantes do sentido Leste-Oeste. Esse grupo é advindo das migrações do Leste Europeu para os países do centro e oriente do bloco. Favell comenta que o grupo ainda não possui uma caracterização clara, mas que pertenceriam a uma categoria entre os imigrantes étnicos e os *eurostars*. O movimento desse grupo tem se mostrado bastante expressivo, com crescimento contínuo. Contudo, o grupo pode ser visto com ressalva tanto pelas populações nacionais quanto pelos imigrantes étnicos tradicionais, uma vez que eles constituem uma mão-de-obra mais barata do que as dos países mais ricos do bloco, ao mesmo tempo em que são considerados mais europeus do que os imigrantes tradicionais (FAVELL, 2009).

Pela análise da realidade social europeia, é notável que as migrações colaboram para a manutenção das economias da região. Por falta de taxas de natalidades expressivas, esses fluxos de migrações contribuem para manter e crescer a economia do bloco. Contudo, há uma preferência maior pelos imigrantes do Leste Europeu são mais fáceis de serem integrados e aceitos no bloco.

Liddle e Lerais afirmam que as migrações têm contribuído para o enriquecimento cultural europeu. Diversas cidades no continente são cosmopolitas e são compostas tanto por imigrantes europeus como não-europeus. De acordo com os autores, além da contribuição cultural, os migrantes têm contribuído socialmente com a manutenção de bem-estar social europeu, principalmente pela ocupação de posições de trabalho que dificilmente seriam preenchidas por europeus e que são essenciais para a economia

européia. Apesar da importância dos migrantes, os autores afirmam que ainda há grandes problemas de discriminação, desemprego e falta de acesso a serviços públicos decentes (LIDDLE; LERAIS, 2008).

Talani identifica alguns padrões de migrações de árabes para a Europa. Talani afirma que o episódio de 11 de setembro de 2001 mudou a percepção e a recepção de imigrantes árabes no mundo ocidental. O episódio trouxe uma maior securitização para o tema. Logo, a ameaça do fundamentalismo islâmico mudou a atitude da União Europeia em relação à migração desses indivíduos (TALANI, 2010).

De modo geral, a autora afirma que trabalhadores islâmicos sofrem discriminação, desemprego e marginalização por toda a Europa, independente do gênero. Os muçulmanos geralmente tendem a ser inseridos em trabalhos nos setores de agricultura e indústria, dados como setores que necessitam de mão-de-obra menos especializada. Os casos mais preocupantes, em termos de condições de vida desses imigrantes, são nos países do Sul europeu, onde eles costumam receber menos salários e disporem de menos qualidade de vida em relação aos imigrantes que vivem nos países da Europa Ocidente e do norte do continente (TALANI, 2010).

Os países europeus com os maiores números de árabes são: França, Bélgica, Itália, Espanha, Grécia, Holanda, Reino Unido e Suécia. Na França, temos a maior porcentagem de trabalhadores estrangeiros, principalmente oriundos, em ordem decrescente, da Argélia, Marrocos e Tunísia. Esses países chegam a somar 36% da população total de trabalhadores estrangeiros no país (TALANI, 2010).

A autora cita o desemprego como um dos maiores problemas enfrentados por esses imigrantes. É notável que os árabes africanos se encontrem em situação pior do que os árabes do Oriente Médio. Como esperado, o nível de emprego e desemprego está diretamente relacionado ao nível de educação que os imigrantes possuem. O preconceito também influencia o desemprego, pois há casos em que, mesmo com educação, os imigrantes árabes sofrem mais com o desemprego do que imigrantes de outras etnias. Outra característica dos imigrantes árabes identificada por Talani diz respeito ao fato de que os imigrantes tendem a desempenhar funções abaixo dos seus níveis de qualificação.

Por esse panorama, é possível perceber como é a situação da migração na Europa e como os imigrantes tendem a viver no bloco. Ao mesmo tempo em que o bloco avançou no processo de integração com a livre-circulação de pessoas e a formação de uma identidade

européia, o mesmo avanço não foi identificado na situação dos imigrantes, mesmo sendo tão importantes para a economia do bloco e fazendo parte da formação histórica dele.

A próxima sessão será encarregada de identificar os principais fatos da crise de refugiados da década de 2010 para, então, entender os impactos que essa crise teve no continente europeu e quais as consequências para a política europeia sobre migrações.

### **3.2 A CRISE MIGRATÓRIA DOS ANOS 2010 E SEUS IMPACTOS NA EUROPA**

A crise migratória da década de 2010 é a maior desde a Segunda Guerra Mundial. Os principais países de saída são Síria, Iraque, Afeganistão, Eritreia e Somália, de modo que a região do OMNA seja marcada pelos altos números de refugiados que buscam encontrar asilo dentro do bloco europeu.

Os diversos países acima estão presenciando conflitos, insegurança, violência extrema e instabilidade. Esses grandes fluxos não só envolvem expressivos números de deslocados humanos, mas estão inseridos em um contexto de tráfico humano, diversas mortes em travessias, abusos e desrespeito a diversos direitos humanos, o que tem atraído a atenção.

Os números de pedidos de asilo é sempre menor do que o número total de deslocados, uma vez que nem todos conseguem chegar aos procedimentos formais para o pedido de asilo. Os países que mais recebem pedidos na Europa são: Alemanha, Hungria, Áustria, Suécia, Itália, França e Reino Unido. Isso mostra a desigualdade na distribuição dos pedidos entre os países da União Europeia.

Dois problemas principais são encontrados no acesso dos refugiados ao bloco pelo Mediterrâneo: as precárias condições de recepção tanto na Itália quanto na Grécia e a distribuição desigual dos pedidos entre os países membros da UE.

A crise migratória trouxe desafios para o bloco e sua política migratória. A crise evidenciou que é necessário um sistema com mecanismos mais justos e corretivos, que combata a desigualdade na distribuição dos requerentes. Essa distribuição levaria uma maior consideração de dados demográficos e econômicos dos países para que cada um recebessem pedidos mais coerentes com as suas capacidades.

Essas novas mudanças diverge dos protocolos tradicionais, principalmente a Convenção Dublin, onde o país responsável pelo pedido de asilo será aquele onde o

requerente de asilo pisou pela primeira vez em solo europeu. Essa iniciativa sofre muita pressão de diversos países que são contra a um possível sistema de cotas com maiores responsabilidades. Já a Alemanha, e sua chanceler Angela Merkel, se mostrou favorável à ideia como solução para a crise.

A falta de preparo dos países que mais recebem refugiados trouxe problema de fechamento de fronteiras, o que vai de encontro aos princípios do Acordo de Schengen. Incapazes de lidar com a grande chegada de migrantes, Itália e Grécia permitiram que os refugiados continuassem seus percursos em direção aos países ao norte e oeste do continente.

De acordo com Guild, com a crise, alguns países reintroduziram o controle de fronteiras devido aos grandes fluxos de refugiados que circulavam pelo bloco. A maioria dos países justificou a prática pelo Artigo 28 do Código de Fronteiras de Schengen, que permite que os países reponham as fronteiras em circunstâncias imprevistas que sejam consideradas ameaças. Já Malta e França, por exemplo, reintroduziu as fronteiras internas sob o Artigo 27, que permite a mesma prática por causa de ameaças previsíveis, como as terroristas (GUILD, 2016).

A chegada de mais de 1 milhão de refugiados em 2015 está sendo um desafio para as instituições europeias e seus arranjos legislativos. Esse grande número trouxe grandes desafios às instituições europeias como a Frontex (responsável pela segurança das fronteiras do espaço Schengen) e até mesmo o Escritório Europeu de Apoio ao Asilo. Essas instituições foram pouco eficientes em solucionar a crise, desenvolvendo um papel mais auxiliar.

Com a grande chegada de requerentes de asilados, os Estados membros têm encontrado desafios técnicos e políticos. Conforme discute Kegels, as capacidades institucionais e os recursos de alguns desses países têm se mostrado incapazes de dar a assistência necessária a esses refugiados. Kegels reconhece três características básicas para um sistema de recepção eficiente: gerenciamento dos recursos; flexibilidade e qualidade dos padrões europeus. Além disso, o autor afirma que a coordenação entre os países do bloco é fundamental para solucionar o problema da crise e das fraquezas do SECA que a mesma deixou evidente (KEGELS, 2016).

Os fluxos de refugiados não se mostravam tão grandes desde a quebra da Iugoslávia na década de 1990 e as guerras nos Balcãs. Essa falta de capacidade de alguns



Estados-Membros pode ser alvo de alguns traficantes humanos que usam dessa fraqueza para enviar os refugiados com mais facilidade (KEGELS, 2016, p. 2).

Além da própria estrutura institucional de alguns países, os recursos são uma preocupação não só para lidar com a crise, mas após os grandes fluxos, é necessário repensar o orçamento para lidar com essa nova realidade. Na UE, onde o orçamento já é curto, recursos para não-cidadãos podem estar mais em risco de se manterem. Fora isso, é necessário estar preparado para lidar com possíveis futuras crises.

O sistema de recepção raramente opera num contexto estável. Fluxos variam de mês para mês. Além disso, o sistema de recepção de um país tem repercussões sobre outros. A capacidade de cada sistema é impactado pelo fluxos que chegam, pela rapidez que os pedidos são processados e a rapidez com que os recém-asilados seguem para a integração pós-aceitação. Essas capacidades de um Estado-Membro podem ser atrativos para alguns refugiados, fato que tende a aumentar o fluxo para ele (KEGELS, 2016, p. 7).

Outro problema dessa grande sobrecarga sobre o SECA é a quantidade de pessoas à espera do processamento do pedido e a outra imensa quantidade de pessoas que tiveram seus pedidos recusados, mas não possuem outro lugar para ir e permanecem em abrigos por muito tempo.

Outro impacto visto no continente europeu com a crise foi o aumento do preconceito contra muçulmanos. O *islamofobismo* é citado como fenômeno que consiste no preconceito sofrido pelos adeptos do Islã, principalmente no Ocidente. Kaya afirma que parte da construção da identidade europeia contemporânea é baseada nesse sentimento anti-islâmico. O *islamofobismo* pode ser considerado mais como um racismo cultural em vez de apenas uma ideologia, não apenas uma ideologia, como é o caso do islamofobia (KAYA, 2016).

## **4 AS RESPOSTAS EUROPEIAS À CRISE MIGRATÓRIA**

O quarto capítulo deste trabalho procurará entender as respostas que a União Europeia tem buscado para solucionar essa crise migratória. Dentre as soluções encontradas pelo bloco, a Agenda Europeia de Migração, proposta no ano de 2015, buscou direcionar os principais problemas da crise.

Este capítulo se encarregará, primeiramente, de analisar a crise e as políticas propostas para ela em relação ao histórico da política europeia para a migração e os refugiados. Em seguida, serão abordados os principais impasses que estão dificultando a aplicação da agenda. Por fim, será abordado o acordo entre a União Europeia e a Turquia como consequência dos impasses enfrentados pela Agenda e como medida para conter a crise migratória.

### **4.1 A CRISE MIGRATÓRIA E A AGENDA EUROPEIA DE MIGRAÇÃO**

O ano de 2015 testou a capacidade da União Europeia em dar respostas à crise migratória que tomou grandes proporções principalmente neste ano. A atenção da mídia com imagens dos refugiados, o apelo do público e as discussões políticas fizeram grande pressão para as instituições europeias e os governos nacionais para que os mesmos dessem respostas ao evento.

Como afirma Carrera, migração se tornou prioridade dentro da agenda europeia, assim como dos encontros entre o bloco e países externos. A Agenda Europeia de Migração<sup>1</sup> foi a política mais importante, entre as inúmeras iniciativas legislativas, para lidar com a crise. A Comissão Europeia, em maio de 2015, estabeleceu esse documento com as principais prioridades em temas de migração, asilo e fronteiras para os próximos anos (CARRERA et al, 2015).

A Agenda reconheceu que as migrações são parte da história da humanidade e que pessoas migram por diversos motivos, por meio de meios legais, assim como por meios ilegais, principalmente para escapar de opressão política, guerra e pobreza e para encontrar melhores condições de vida. As migrações impactam uma sociedade de diferentes

---

<sup>1</sup>Disponível em: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf).

maneiras e devem ser respondidas com múltiplas ações. A demanda mais imediata, declarada pela Agenda, é o dever de proteger os imigrantes durante suas jornadas.

O documento ainda reconheceu que o bloco possui divergências sobre a efetividade da política migratória atual frente às demandas recentes, como também sobre a necessidade de integrar os imigrantes e suas respectivas demandas econômicas em uma Europa com declínio demográfico. Além disso, ressalta-se a dificuldade em que o bloco se encontra para manter os compromissos internacionais e seus valores ao mesmo tempo em que protegem suas fronteiras, somados à preocupação de criar condições para uma prosperidade econômica e coesão social (EUROPEAN COMMISSION, 2015a).

Esse cenário requer uma ação coordenada no nível supranacional. De acordo com a Agenda, nenhum país tem condições de lidar com a questão migratória de forma isolada. Todos os atores (países-membros, instituições europeias, organizações internacionais, sociedade civil, autoridades locais e países em desenvolvimento) precisam trabalhar conjuntamente para que seja possível uma política migratória europeia comum.

A primeira parte da Agenda, em resposta ao cenário preocupante no Mediterrâneo, identificou seis ações políticas imediatas para lidar com a crise. A primeira preocupação da Agenda foi com os acidentes fatais que ocorrem nas travessias por mar. Por meio de aumento de três vezes do orçamento da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (Frontex), o bloco procurou expandir tanto a capacidade quanto a área geográfica de ação da Frontex, para um maior controle e vigilância no Mediterrâneo. Essa medida foi proposta para ser mantida enquanto a pressão migratória no mar existir (EUROPEAN COMMISSION, 2015a, p.3).

Já a segunda ação, preocupada com os contrabandistas e traficantes que têm como alvos os migrantes vulneráveis, foi o estabelecimento de possíveis operações de Política de Defesa e Segurança Comum no Mediterrâneo para identificar, capturar e destruir embarcações usadas por esses criminosos. Além disso, é necessário melhorar a informação usada para lidar com esse problema. Por isso, fortalecer o trabalho da inteligência do Serviço de Polícia Europeu (Europol) pela Academia Europeia de Polícia (CEPOL), além da cooperação interagência com a Frontex. É notável a preocupação com segurança que a agenda tem direcionado suas ações.

Devido ao alto número de refugiados que se encontram no território europeu, a Comissão reconhece que os locais de recepção e processamento dos pedidos já se encontram sobrecarregados. Dessa maneira, a terceira ação proposta foi um mecanismo de

realocação intrabloco, saindo dos países de maiores fluxos (Itália e Grécia) entre os países-membros de acordo com novos critérios (PIB, população, taxa de desemprego e número de refugiados e requerentes já existentes). Essa realocação busca assegurar uma participação mais justa e equilibrada entre os membros do bloco, onde os países receptores serão responsáveis pela aplicação dos requerentes de acordo com as regras e garantias estabelecidas. Esse mecanismo se mostrou reduzido frente ao número de pessoas que chegavam ao continente.

Em relação aos deslocados que se encontram externos ao bloco, a Comissão entende a necessidade de o bloco contribuir para a proteção dessas pessoas. Sendo uma responsabilidade internacional conjunta, sob recomendações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a quarta ação proposta pela Comissão na Agenda tratou-se de um mecanismo para dar asilo a 20 mil refugiados por ano até 2020, com um orçamento extra de 50 milhões de euros.

O trabalho conjunto com países do Terceiro Mundo, tanto nos países de origem quanto de trânsito, foi a quinta ação proposta na Agenda. Esse trabalho embarcará programas para incentivar o desenvolvimento dessas regiões precárias que não conseguem promover proteção aos seus próprios habitantes. Um centro será implementado em Níger, em conjunto com a Organização Internacional para as Migrações e o ACNUR, para prover informação, proteção e reassentamento para os refugiados. Uma atenção especial será dada à Líbia e à Síria, além dos parceiros ao leste (Balcãs e Ásia).

A última ação imediata foi o aumento da contribuição para os países que estão nas fronteiras externas europeias, com um adicional de 60 milhões de euros. O trabalho nos focos de refugiados foi desenhado para ser realizado por meio de uma cooperação entre a Europol, Frontex e a EASO.

As propostas acima estão mais relacionados com uma ação em curto prazo. A preocupação em médio prazo não está apenas relacionada à proteção dos refugiados, mas também à manutenção e ao crescimento da economia europeia, cujas necessidades não serão sempre encontradas no seu mercado de trabalho interno. Sendo assim, se faz necessário pensar numa melhor forma de integrar os novos imigrantes ao bloco (EUROPEAN COMMISSION, 2015a, p. 7).

Além disso, uma nova abordagem sobre a política migratória europeia deverá se preocupar também com as recusas dos pedidos de asilo. Carrera afirma que o Conselho buscou adotar uma abordagem mais compreensiva e sistêmica, uma vez que requer a

atuação conjunta de diversos setores, como cooperação para desenvolvimento, comércio, emprego, assuntos domésticos e externos.

Em médio prazo, a Agenda propôs quatro pilares ou níveis de ação, cada um com suas ações específicas, para guiar a questão migratória na Europa. Esses pilares são uma resposta não apenas às preocupações imediatas, mas correspondentes às limitações institucionais europeias que foram expostas com a crise (CARRERA et al, 2015).

O primeiro pilar foi relacionado à redução dos incentivos à migração ilegal. A migração ilegal é perigosa, financia a rede de contrabando e não garante a entrada no bloco. A vida de um imigrante ilegal tende a ser precária e explorada no mercado de trabalho. O primeiro pilar da Agenda consiste em promover um acesso legal àqueles interessados em migrar para o bloco, combater a rede de traficante e contrabandistas e promover políticas claras de retorno dos requerentes que tiverem seus pedidos negados (EUROPEAN COMMISSION, 2015a, p. 7).

Para isso, é necessário lidar com as causas principais das migrações ilegais, uma vez que algumas delas estão relacionadas a problemas globais, como guerras civis, pobreza, mudanças climáticas e perseguição. Por meio da cooperação entre os países e com delegações europeias em diversos países, tenta-se mitigar as causas de migrações forçadas e ilegais. A Agenda identificou África, Ásia e o Leste Europeu como as regiões que merecem maior atenção.

Sobre o combate às redes de traficantes e contrabandistas, a Agenda propõe “transformar as redes de contrabando de operações de “baixo risco, alto retorno” para os criminosos em operações de “alto risco, baixo retorno” (EUROPEAN COMMISSION, 2015a, p. 8). A cooperação com países do Terceiro Mundo também é essencial neste caso, uma vez que a maioria das redes desses criminosos não está baseada no continente europeu.

A Comissão reconheceu que um outro motivo que favorece à migração ilegal é o mau funcionamento do sistema de devolução europeu. Para isso, é necessário que o bloco trabalhe com os países do Terceiro Mundo para que estes estejam preparados para receber os refugiados que tiveram seus pedidos negados.

O segundo pilar foi proposto para lidar com o gerenciamento das fronteiras, em termos de segurança ao mesmo tempo em que procura salvar vidas dos refugiados. Tendo em consideração que o fluxo não cessará em breve, a Agenda propõe a criação de um novo gerenciamento para as suas fronteiras para eventuais novas crises, apesar de suas

diferenças. Essa nova gestão deve basear em procedimentos comuns por todas as fronteiras do bloco.

Para isso, a Agenda propõe um fortalecimento do papel e capacidade da Frontex; uma maior coordenação das guardas costeiras do bloco; um uso maior da tecnologia para o controle das fronteiras; e fortalecer a capacidade dos outros países para lidarem com suas próprias fronteiras (EUROPEAN COMMISSION, 2015a, p. 12).

O terceiro pilar focou no dever europeu de proteger, por meio de uma forte política comum de asilo. A crise atual serviu para enaltecer as deficiências do sistema europeu comum de asilo. A Agenda reconheceu que uma das maiores fraquezas é a falta de cooperação dos países-membros, revelando um sistema de asilo fragmentado e injusto entre os Estados.

Para lidar com essa questão, a Agenda enfatizou a necessidade de uma implementação coerente do SECA, por meio de um monitoramento mais sistemático e de padrões básicos que devem ser seguidos pelos Estados, além de reforçar a cooperação e o compartilhamento de informações. A Agenda ainda mencionou o combate aos abusos vistos no sistema atual, como casos de alguns países terem todos os seus requerentes de asilo com pedidos negados (EUROPEAN COMMISSION, 2015a, p. 12).

Sobre o sistema Dublin, a Agenda recomendou o compartilhamento das responsabilidades entre os Estados-membros. Em 2014, por exemplo, cinco países-membros ficaram responsáveis por 72% dos pedidos de asilo. É necessário melhorar o cadastramento dos requerentes assim que fazem o pedido, de modo que seja possível identificar os lugares com maiores fluxos e direcionar ajudar a eles. Em 2016, a Comissão pretende avaliar e atualizar o regulamento Dublin para atender esses problemas que foram revelados com a crise (EUROPEAN COMMISSION, 2015a).

O último pilar foi sobre uma nova política de migração legal. Além da preocupação pontual com a crise, a Comissão se mostra preocupada com a demanda por trabalhadores no bloco, reconhecendo que a migração se revela uma grande ajuda para suprir essa demanda, uma vez que a União Europeia está enfrentando desafios econômicos de longo prazo e problemas demográficos.

Decisões sobre os vistos dados para estrangeiros ainda serão de competência dos Estados-membros, mas a União Europeia pode realizar programas que favorecem a

migração de pessoas qualificadas, como os programas Horizon 2020<sup>2</sup> e Erasmus+<sup>3</sup>. Além de favorecer a migração legal, o documento especifica a necessidade de integração desses imigrantes, por meio de ações com os governos nacionais e apoiadas pelos fundos do bloco, como o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Integração, Migração e Asilo.

A Agenda, por fim, identificou áreas em que o bloco precisará focar, principalmente sobre os Tratados e Protocolos que estão relacionados com migração e asilo. No que diz respeito ao SECA, a Comissão irá procurar estabelecer um processo cada vez mais comum e único dentro do bloco. Sobre as fronteiras, a Comissão irá procurar distribuir melhor as responsabilidades dos Estados-membros. E sobre a migração legal, será necessário um entendimento sobre políticas migratórias e políticas de desenvolvimento (EUROPEAN COMMISSION, 2015a, p. 17).

Os mecanismos de realocação e reassentamento dos refugiados propostos pela Agenda buscam lidar com a crise. O esquema temporário de realocação está de acordo com critérios que avaliam a capacidade de cada Estado-membro de absorver e integrar os refugiados. Os critérios são: população; Produto Interno Bruto (PIB); o número de aplicantes e reassentados; e taxa de desemprego. Os mesmos critérios serão aplicados ao esquema de reassentamento, contudo esse esquema será apenas aplicados a 20.000 pessoas.

## **4.2 OS IMPASSES PARA A APLICAÇÃO DA AGENDA EUROPEIA DE MIGRAÇÃO**

Como afirma Guild, apesar da Agenda constituir um avanço na construção de uma política comum europeia sobre migração, asilo e fronteiras. Sua abordagem, baseada no *multi-policy sector*, não apenas se concentra em questões militares e de segurança, mas procura envolver vários setores do bloco (GUILD et al, 2015).

Contudo, Guild reconhece algumas outras questões que não foram abordadas pela Agenda: um compartilhamento mais justo das responsabilidades legais; uma solidariedade institucional entre a UE e os países-membros e não-membros; garantir a implementação apropriada e obrigação das leis e padrões europeus; e implementar uma agenda política comum europeia que dê prioridade não só aos setores relacionados com a segurança dos

<sup>2</sup> Ver mais em: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>

<sup>3</sup> Ver mais em: <http://www.erasmusmais.pt/erasmusmais/erasmus/acerca-do-erasmus.html>

estados-membros do bloco, mas sim a todos os setores que possam estar envolvidos com a temática de migração.

Desde a sua formulação, as propostas da Agenda criaram um intenso debate entre os países do bloco. O sistema temporário de realocação não está de acordo com o sistema Dublin, uma vez que não confere ao país de chegada a responsabilidade no processo do aplicante. No tocante à realocação, foi proposta uma resolução, em julho de 2015, para realocar 40.000 pessoas<sup>4</sup>, com um adicional de 120.000 pela decisão do Conselho em setembro do mesmo ano<sup>5</sup>.

Nesse esquema, os países que mais se engajaram foram Finlândia, Suécia e Luxemburgo. Contudo, de acordo com a velocidade das realocações, “levaria mais de 750 anos para realocar os 160.000 aplicantes cobertos por um plano de reassentamento recém-expandido”<sup>6</sup>. Porém, houve avanços no maior apoio às regiões de grande foco na Grécia e Itália.

É notável que uma série de desafios ainda mereça destaque. A Agenda não conseguiu ir mais adiante ao que concerne à falta de ação efetiva sobre a remoldagem do compartilhamento de proteção e das responsabilidades entre os Estados-membros que vão além do Regulamento Dublin.

O critério citado acima para a realocação e reassentamento é somente aplicável para situações de crise, não sendo incorporado ao SECA. Os países na fronteira do bloco ainda são os mais atingidos e os que ficam com as maiores responsabilidades. Outro fato é que os aplicantes tendem a não querer asilo nesses países mais atingidos, mas sim se encaminhar para outros países no bloco. Contudo, o sistema Dublin proíbe essa movimentação.

Carrera ainda traz a questão da obrigatoriedade da implementação dos padrões europeus pelos países-membros. A falta da implementação desses padrões pode ser explicada tanto pela má formulação quanto pela pouca capacidade dos países em aplicá-los (CARRERA et al, 2015).

A crise migratória ainda trouxe consequência sobre o sistema Schengen. Carrera afirma que não se tem percebido que o sistema esteja sob ameaça com os acontecimentos recentes nem que o mesmo necessita de reformas. Os países que realizaram fiscalização

---

<sup>4</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11131-2015-INIT/en/pdf>

<sup>5</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11132-2015-INIT/en/pdf>

<sup>6</sup> [http://www.nytimes.com/2015/10/26/world/europe/merkel-and-east-european-leaders-discuss-migrant-crisis-in-brussels.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/10/26/world/europe/merkel-and-east-european-leaders-discuss-migrant-crisis-in-brussels.html?_r=0)



nas suas fronteiras, mesmo participando da área Schengen, estavam realizando tal prática de acordo com o Código de Fronteiras de Schengen.

Sobre a relação entre a crise de refugiados e o terrorismo, o próprio Presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, fez um comunicado sobre a importância de desvincular a crise com o terrorismo, uma vez que as pessoas que precisam de proteção internacional não são criminosas nem terroristas em potencial<sup>7</sup>.

Outros impasses identificados foram a deficiência para o monitoramento; a falta de revisão dos Regulamentos de Dublin; a falta de iniciativa para a construção de uma política migratória comum (como previsto na Agenda). A Frontex aumentou seus recursos, o que evidencia o enfoque de segurança da Agenda. A iniciativa não conseguiu avançar ao envolver outros setores do bloco (CARRERA et al, 2015).

O total de realocados em relação ao que foi proposto na Agenda também é uma preocupação para o bloco. Além desses problemas, outras medidas não foram adotadas pelos Estados membros europeus, principalmente no que diz respeito aos recursos financeiros e à aceitação de pedidos de asilo<sup>8</sup>. Diante das dificuldades da implementação da Agenda, negociações entre a União Europeia e a Turquia eram feitas para uma possível alternativa para lidar com a crise migratória. O acordo assinado entre as duas partes será analisado na próxima seção.

#### **4.3 O ACORDO ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E A TURQUIA**

Como foi observado, a Agenda Europeia de Migração trouxe tanto medidas de emergências quanto programas de médio prazo para lidar com a crise atual e com os problemas enaltecidos pela crise no Sistema Europeu Comum de Asilo. Contudo, apesar dos avanços que a Agenda promoveu, alguns desafios ainda estão presentes para a União Europeia, tendo em vista as resistências nacionais com a implementação das propostas da Agenda.

Paralelamente às discussões sobre a Agenda e sua implementação, negociações com a Turquia passaram a fazer parte da agenda política da Comissão, desde um encontro de novembro de 2015, para um possível acordo para lidar principalmente com os refugiados sírios, por meio de um Plano de Ação Conjunta. Esse plano é considerado uma

---

<sup>7</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-6091\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-6091_en.htm)

<sup>8</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2\\_timelineagendamigration\\_3pg.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2_timelineagendamigration_3pg.pdf)

medida temporária para ordenar os fluxos de refugiados, ao mesmo tempo em que previne a migração irregular (EUROPEAN COMMISSION, 2015b).

A Comissão considera que respostas à crise devem ser coordenadas entre a UE e a Turquia. Por meio dessa ação conjunta, a União Europeia esperou mostrar uma resposta mais prática para lidar com a crise. O plano de ação está dividido em duas partes: apoio aos sírios em proteção temporária e cooperação para a prevenção da migração irregular (EUROPEAN COMMISSION, 2015b).

Em relação ao apoio aos sírios, fica sob responsabilidade da União a mobilização de fundos necessários para a Turquia para que o país consiga prover proteção internacional temporária a esses refugiados. A alocação dos fundos enviados será discutida junto às autoridades turcas, mas focando na assistência humanitária imediata como centros comunitários de asilo, apoio aos refugiados e inclusão social.

Já a Turquia fica responsável pela implementação dos padrões de proteção internacional por meio de uma legislação secundária. Para melhorar o funcionamento do plano, devem ser asseguradas a documentação e registro dos refugiados. Além disso, durante a estadia, os refugiados devem ter acesso aos serviços públicos, serviços médicos e participação na economia.

Já a segunda parte do plano de ação inclui campanha para combater a migração irregular. A UE fica responsável por aumentar o apoio para que a Turquia tenha capacidades de combater o tráfico de pessoas, com o trabalho da Guarda Costeira Turca e de outras autoridades do país. Também faz parte dessa segunda parte a organização das operações de retorno, com medidas de reintegração com os outros países. Um escritório da Frontex deve ser aberto no país para cooperar com informações, assim como a UE abre espaço para a implementação de um escritório turco no bloco. Para melhorar o processo de isenção de vistos aos turcos, a União deve prover assistência financeira para que a Turquia alcance os critérios necessários (EUROPEAN COMMISSION, 2015b).

Já a Turquia ficou encarregada de melhorar o trabalho de sua guarda costeira, além de firmar cooperação com a Grécia e a Bulgária para combater a migração ilegal. Também é da responsabilidade do país assegurar que os processos de pedidos sejam completados, ao mesmo tempo em que aumenta o intercâmbio de informações com a UE e seus Estados-Membros. Apesar do apoio financeiro dado à UE, o país deve trabalhar para alcançar os requisitos mínimos no processo de isenção de vistos para seus cidadãos entrarem na União Europeia.

O Conselho de Ministros decide fortalecer os controles das fronteiras, compartilhar legislações para os refugiados que sejam compatíveis com os padrões europeus, estabelecer uma unidade para trabalhar com a polícia turca contra os traficantes de pessoas, aumentar a pena para esse tipo de crime ao mesmo tempo em que melhora as condições dos centros de recepção de refugiados na Turquia. Além das negociações entre o bloco e a Turquia, este país tem negociado bilateralmente com vários países europeus, em especial com a Grécia, onde está localizado a rota com maior fluxo de refugiados.

A operação *Facility for Refugees in Turkey*, conhecida apenas como a *Facility*, busca dar assistência à Turquia para que o país consiga cumprir com as obrigações acordadas com a União Europeia. Essa assistência corresponde tanto à ajuda financeira, assim como em materiais.

A Comissão, em um comunicado de março de 2016<sup>9</sup>, enfatiza que há seis princípios que norteiam a cooperação entre a UE e a Turquia no campo da migração. O primeiro deles é sobre a devolução dos migrantes irregulares da Grécia para a Turquia, fazendo com que a migração irregular se torne cada vez menos atrativa. O segundo princípio é que, para cada refugiado devolvido à Turquia, um refugiado seja enviado à União Europeia. O terceiro princípio trata do avanço da implementação da liberalização dos vistos de turcos para o bloco, com projeção de isenção de visto até junho de 2016. O quarto princípio é para uma maior rapidez para os custos da operação *Facility*. O quinto diz respeito ao avanço das negociações para o acesso da Turquia ao bloco. Por último, o sexto princípio engloba uma cooperação para melhorar as condições humanitárias na Síria.

O acordo com a Turquia se mostra um fato inédito, uma vez que o país tenta entrar para o bloco desde 1999, mas somente com a crise de refugiados e com as negociações entre Ankara e Bruxelas é que a entrada da Turquia como um país-membro volta à agenda de discussões. Blockmans afirma que a Turquia avançou nos campos de pesquisa, direito, ciência, serviços financeiros, livre circulação de bens, direito de propriedade intelectual, política industrial e outros campos. Contudo, o país tem regredido em matéria de liberdade de expressão e política externa e de segurança, o que prejudica a entrada do país (BLOCKMANS, 2016).

A crise migratória e o acordo entre a UE e a Turquia favoreceram a aproximação das partes, uma vez que o acordo trouxe interesses de ambos e abriu negociações para outras questões, como a própria aceitação do país como membro do bloco. Mas a tentativa

---

<sup>9</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-830\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-830_en.htm)

de golpe de Estado de julho de 2016 pôs em dúvida se o país consegue compartilhar dos valores da UE, uma vez que autoritarismo não é aceito entre os estados-membros. Blockmans afirma que é possível uma reaproximação entre as partes após a tentativa de golpe, mesmo com os assuntos mais delicados de Chipre e os curdos no país (BLOCKMANS, 2016)

A medida de firmar um acordo com a Turquia gera uma instabilidade, principalmente pela situação política turca. O acordo ainda está focado em questões de segurança, assim como a Agenda. A realocação dos refugiados continua mal discutida dentro do acordo com a Turquia.

Por outro lado, o sistema de realocação intrabloco da Agenda não tem surtido efeito. Filippo Grandi, o alto comissário das Nações Unidas para Refugiados, afirma que há resistências principalmente dos países do Leste Europeu (Hungria e Eslováquia). Além disso, dos 160.000 realocados previstos da Itália e Grécia para outros países europeus até a data do pronunciamento, 24 de agosto de 2016, menos de 4.000 tinham sido feitos<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-un-greece-idUSKCN10Z18U>

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de integração europeu que procurou, a princípio, lidar com problemas de segurança no pós-Segunda Guerra Mundial e da reconstrução econômica do continente, incorporou a questão migratória e a livre-circulação ao longo do processo. Desde o Tratado de Roma, de 1957, já havia uma referência sobre a livre-circulação de pessoas para a população econômica ativa, mas uma política comum sobre migração só veio fazer parte do arcabouço institucional europeu com o Ato Único Europeu de 1986.

A área de Schengen, estabelecida em 1995, foi uma iniciativa impulsionada pelos governos da França e da Alemanha para agilizar a circulação e melhorar a integração entre as economias da região. Apesar da maioria dos países participantes da área fazerem parte do bloco, o acordo ficou à parte do ordenamento jurídico da UE até 1999, com o Tratado de Amsterdam. Apesar dessa incorporação, o assunto de livre-circulação de pessoas, principalmente quando se fala dos direitos dos imigrantes e asilados, sempre foi um tema delicado dentro das discussões europeias.

Dentro da UE, dois novos pilares foram introduzidos com o Tratado de Maastricht: a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o pilar de Justiça e Assuntos Internos (JAI). O JAI abrange os temas que envolvem as migrações e, nesse pilar pode ser observado o transgovernamentalismo como método de tomada de decisão. O transgovernamentalismo tende a ser usado em assuntos mais delicados e que interferem diretamente na soberania dos países-membros. Esse tipo de método traz menos constrangimento aos países, as instituições europeias têm menos importância e os chefes de Estado e governo são mais determinantes nas decisões.

O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) é um sistema elaborado para que os países-membros ajam de forma harmônica e similar no tratamento dos refugiados que querem asilo dentro da UE. Um problema solucionado pelo SECA foi as múltiplas aplicações que os pedintes de asilo faziam a diversos países do bloco. Logo, vários processos ocorriam ao mesmo tempo para um mesmo requerente. O SECA também implementou critérios e mecanismos básicos para o processamento dos pedidos de asilo.

Além dos próprios Regulamentos Dublin apresentados no trabalho, o SECA abrange o Eurocad, criado em 2000, que serve para facilitar a determinação do responsável pelo processo de asilo de acordo com as digitais tiradas na entrada do solicitante no bloco. Dessa forma, o órgão ajuda a melhorar a aplicação dos acordos e padrões acordados pela

Convenção de Dublin, de 1990. O sistema ainda abrange importantes diretrizes como a Diretriz de Procedimentos de Asilo, a Diretriz de Condições de Recepção e a Diretriz de Qualificação. Essas diretrizes também contribuem para o melhor funcionamento do SECA em geral, dando mais credibilidade ao sistema.

Dentro do SECA, há o European Asylum Support Office (EASO), agência da União Europeia que começou a operar em 2011, responsável por dar assistência aos países-membros do bloco para que os mesmos possam cumprir com as obrigações internacionais. A agência tem vasto conhecimento e expertise na temática de asilo e procura contribuir para o SECA, facilitando, coordenando e fortalecendo a cooperação entre os Estados-membros. Ela promove suporte técnico tanto para o bloco em geral quanto para as especificidades de cada país. A EASO também procura participar do processo de criação de políticas por meio dos seus *inputs*.

Favell (FAVELL, 2009) identifica três grandes fluxos migratórios importantes no continente europeu: os imigrantes étnicos não-europeus tradicionais, os *eurostars* e os imigrantes do sentido Leste-Oeste. Em relação aos imigrantes oriundos dos OMNA, Talani (TALANI, 2010) afirma os mesmos sofrem discriminação, desemprego e marginalização por toda a Europa, independente do gênero.

O desemprego é um dos maiores problemas enfrentados por esses imigrantes, sendo que os árabes africanos se encontram em situação pior do que os árabes do Oriente Médio. As altas taxas de desempregos desses grupos estão relacionadas ao nível de educação que os imigrantes possuem e ao preconceito que eles sofrem.

A década de 2010 tem presenciado a maior crise migratória da História desde a Segunda Guerra Mundial. Esse grande fluxo causou o fechamento de fronteiras em alguns países, trouxe atenção da mídia para o evento e tem se mostrado como um desafio para as instituições europeias e seus arranjos legislativos. Os Estados membros têm encontrado desafios técnicos e políticos.

A questão migratória se tornou prioridade dentro da agenda europeia. A Agenda Europeia de Migração é a política mais importante, entre as inúmeras iniciativas legislativas, para lidar com a crise. A Comissão Europeia, em maio de 2015, adotou esse documento com as principais prioridades em temas de migração, asilo e fronteiras para os próximos anos.

A primeira parte da Agenda, em resposta ao cenário preocupante no Mediterrâneo, identificou seis ações políticas imediatas para lidar com a crise. Em médio prazo, a Agenda

propõe quatro pilares ou níveis de ação, cada um com suas ações específicas, para guiar a questão migratória na Europa.

Contudo, outras questões que não foram abordadas pela Agenda, como um compartilhamento mais justo das responsabilidades, solidariedade institucional entre a UE e os outros países, além de uma agenda política comum europeia que abranja mais setores envolvidos com a temática de migração, não só os de política externa e de segurança (GUILD et al, 2015).

Ao mesmo tempo em que a Agenda era proposta, negociações com a Turquia passaram a fazer parte da pauta das negociações da Comissão no sentido de fechar um acordo para lidar principalmente com os refugiados sírios, como medida temporária. O acordo com a Turquia se mostra um fato inédito. A crise migratória e o acordo entre a UE e a Turquia favoreceram a aproximação das partes, uma vez que o acordo trouxe interesses de ambos e abriu negociações para outras questões, como a isenção de vistos para entrada dos turcos na UE.

Apesar de a União Europeia ser referência em processos de integração, os Estados-membros ainda possuem interesses nacionais que podem divergir, principalmente nas áreas mais sensíveis. Grandes fluxos de migrações em um país requerem diversas medidas de ajustes e alteram o contexto socioeconômico.

A Agenda Europeia da Migração corresponde à resposta oficial dada pelo bloco para lidar com a crise no seu território. Contudo, a internalização dos padrões acordados ainda encontra dificuldades em sua implementação. Grécia e Itália, responsáveis pelo maior número de chegadas de refugiados, afirmam que não possuem recursos suficientes para cumprir com os termos da Agenda, desde o combate ao tráfico de pessoas até a recepção, assentamento e manutenção dos campos para refugiados.

Essa difícil harmonização entre os Estados também encontra dificuldades na aceitação das responsabilidades para com a crise. Nem todos os países concordam com a contribuição para o orçamento previsto pela Agenda, nem com o sistema de cotas que lida com a alocação dos refugiados de acordo com a riqueza dos países e os níveis populacionais.

As principais ações imediatas do bloco para a crise de caráter emergencial não conseguiram avançar para um plano mais amplo, não correspondendo a um real enfrentamento ao problema. Controle, acomodação, bloqueios fronteiriços na Europa, entre

outras medidas, conseguiram minimizar os impactos da crise, contudo não os solucionaram.

Essas ações mostraram uma preocupação dos países com a segurança principalmente. Mudanças mais holísticas e profundas são demandadas para lidar com essa situação. Devem-se tomar medidas que envolvam temas como emprego, direitos dos refugiados, mudanças sociais e políticas que decorrem da crise, de maneira que haja mais coerência nessas ações e que envolvam mais setores dos Estados, não apenas os que remetem à segurança. Essa discussão tem ocorrido de forma limitada em alguns países, sendo apenas um debate interno e não no âmbito da União Europeia.

A inflexibilidade da agenda também é um impasse para a sua correta implementação e sucesso. Com o decorrer do processo de alargamento na União Europeia, é notável que esse bloco tornou-se mais plural e seus membros possuem suas particularidades. Ou seja, não se trata de um bloco coeso. Dessa forma, interesses nacionais podem ser diferentes, o que dificultou a implementação da Agenda.

Além disso, os Estados são dotados de capacidades diferentes para lidar com a crise. Logo, se torna necessária uma maior flexibilização da agenda para que os países implementem-na de acordo com as suas capacidades. Certos critérios mais abrangentes que riqueza e população poderiam ser adotados para determinar as capacidades dos atores para lidar com a crise. Além disso, é necessária mais vontade política por parte dos países-membros de implementar a Agenda. O cumprimento dos termos acordados deveria ser um desejo por parte de todos, uma vez que a crise afeta todos os Estados-membros.



## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERÁSTEGUI, Nicolás. Intergubernamentalismo y federalism: dos aproximaciones teóricas a la integración europea. In: GASTEIZ, V. **Cursos de Derecho Internacional**. Madrid: Tecnos, 2001. p. 133-158.

BLOCKMANS, Steven. **Turkey's Putsch and Purge**: Why and how the EU should re-engage with Ankara. Brussels: CEPS, 2016. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/system/files/ENW%20edito%20on%20Turkey.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2016.

BOUSCAREN, Anthony Trawick. **European Economic Community Migrations**. Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 1969.

CARRERA, Sergio et al. **The EU's response to the Refugee Crisis**: taking stock and setting policy priorities. Bruxelas: CEPS, 2015. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/publications/eu%E2%80%99s-response-refugee-crisis-taking-stock-and-setting-policy-priorities>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

CHERUBINI, Francesco. **Asylum law in the European Union**: from the Geneva Convention to the law of the EU. Nova York: Routledge, 2015.

EUR-LEX. **Acto Único Europeu**. Luxemburgo, 1986. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0027&from=PT>>. Acesso em: 08 out. 2016.

EUR-LEX. **Tratado de Maastricht sobre a União Europeia**. Maastricht, 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0026&from=EN>>. Acesso em: 10 out. 2016.

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. **About us**. Vallette, 2016. Disponível em: <<https://www.easo.europa.eu/about-us>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: a European Agenda on Migration.** Bruxelas, 2015a. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2016.

EUROPEAN COMMISSION. **EU-Turkey joint action plan.** Bruxelas, 2015b. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5860\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm)>. Acesso em: 15 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **The Treaty of Rome.** Roma, 1957. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf)>. Acesso em: 04 set. 2016.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and Certain Related Act.** Amsterdão, 1997. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

EUROPEAN UNION. Luxemburgo, 2014. **A Common European Asylum System.** Disponível em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas\\_factsheet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_en.pdf)>. Acesso em: 10 mar 2016.

FAVELL, Adrian. Immigration, migration, and free movement in the making of Europe. In: CHECKEL, Jeffrey T.; KATZENSTEIN, Peter J.. **European Identity.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 167-189.

GIBNEY, Mark. **Global Refugee Crisis: a reference handbook.** 2. ed. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2010.

CRAIG, Paul; de BÚRCA, Gráinne. **EU law: text, cases, and materials**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2003.

GUILD, Elspeth et al. **The 2015 Refugee Crisis in the European Union**. Bruxelas: CEPS, 2015. Disponível em: <[https://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20PB332%20Refugee%20Crisis%20in%20EU\\_0.pdf](https://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20PB332%20Refugee%20Crisis%20in%20EU_0.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2016.

GUILD, Elspeth et al. **Internal border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof?**. Bruxelas, 2016. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL\\_STU\(2016\)571356\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU(2016)571356_EN.pdf)>. Acesso em: 03 out. 2016.

GUIRAUDON, Virginie. European Integration and Migration Policy: Policy Making as Venue Shopping. **Journal of Common Market Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2000. 38 (02): 251-71.

HERZ, Mônica. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KAYA, Ayhan. 'Islamophobia' as an Ideology in the West: Scapegoating Migrants of Muslim Origin. In: AMELINA, Anna; HORVATH, Kenneth; MEEUS, Bruno. **An Anthology of Migration and Social Transformation: European Perspectives**. Nova York: Springer International Publishing, 2016. p. 281-294.

KEGELS, Michael. **Getting the balance right: Strengthening asylum reception capacity at national and EU levels**. Bruxelas: Migration Policy Institute Europe, 2016.

LAVANEX, Sandra; WALLACE, William. Justice and Home Affairs. In: WALLACE, Helen; WALLACE, William; POLLACK, Mark A. **Policy-Making in the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 49-92

LIDDLE, Roger; LERAIS, Frederic. **A consultation paper from the Bureau of European Policy Advisers: Europe's social reality**. Bruxelas, 2008. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/citizens\\_agenda/social\\_reality\\_stocktaking/docs/background\\_document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_en.pdf)>. Acesso em: 05 nov. 2016.

TALANI, Leila Simona. **From Egypt to Europe: Globalisation and Migration Across the Mediterranean**. Nova York: I.B.Tauris Publishers, 2010.

UNHCR. **Convention and Protocol relating to the status of refugees**. Genebra, 1951. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html>>. Acesso em: 01 out. 2016.

WALLACE, Helen. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. In: WALLACE, Helen; WALLACE, William; POLLACK, Mark A. **Policy-Making in the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 49-92